

Umwelt

Zukunftsorientierte Kunststoffpolitik

Position
Stand: November 2020

Die bayerische Wirtschaft

vbw



Vorwort

Umwelt schützen, pauschale Diskriminierung von Produkten verhindern

Die vbw setzt sich dafür ein, dass die Vermeidung von überflüssigem Abfall weiter voran- gebracht wird und dennoch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im internationa- len Umfeld erhalten bleibt.

Kunststoffe stellen einen integralen Bestandteil der europäischen Wertschöpfung und Innovationskraft dar. Bei richtigem Einsatz können sie auf vielfältige Weise einen Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit leisten. Eine pauschale Diskriminierung von Materialien muss da- her vermieden werden. Es ist Augenmaß zu wahren, damit viele moderne Produkte auch in Zukunft hergestellt werden können.

Bei der Wahl der Instrumente sollte der Staat eine ganzheitliche Sicht einnehmen. Lenkungssteuern und -abgaben sehen wir außerordentlich kritisch. Sie erzielen grundsätz- lich nur begrenzte Effekte, und speziell der internationale Wettbewerb setzt hier enge Grenzen. Positive, auf Investitionen ausgerichtete Rahmenbedingungen und Förderanreize versprechen weit größeren Erfolg. Auf diese Weise können die Interessen von Wirtschaft und Gesellschaft sowie Haushaltspolitik mit dem Lenkungsziel besser in Einklang gebracht werden.

Bertram Brossardt
02. November 2020

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Bedeutung von Kunststoffen	2
2 Kunststoff: Aktivitäten in Bayern	3
3 Die EU-Kunststoffstrategie	5
3.1 Kerninhalt	5
3.1.1 Allgemein	5
3.1.2 Mikroplastik	5
3.2 Position der vbw	6
3.2.1 Allgemein	6
3.2.2 Mikroplastik	7
4 EU-Richtlinie zu Einwegkunststoffen	8
4.1 Kerninhalt	8
4.1.1 Verbot bestimmter Kunststoffprodukte	8
4.1.2 Reduktion von Einwegverpackungen	8
4.1.3 Herstellerpflichten	8
4.1.4 Einsatz von Recyclingkunststoffen in neuen Produkten.	9
4.2 Position der vbw	9
4.2.1 Einwegkunststoffverbotsverordnung	9
4.2.2 Produktverantwortung nach dem Verursacherprinzip	9
4.2.3 Keine neuen Kunststoffdefinitionen	10
5 Abgabe für Kunststoffe	12
5.1 Kerninhalt	12
5.2 Position der vbw	12
5.3 Grundsätzliche Kritikpunkte	12
5.4 Problematische Folgen auf nationaler Ebene und im Binnenmarkt	14
Anhang	16
Ansprechpartner / Impressum	17

Hinweis

Position auf einen Blick

Leitlinien moderner Kunststoffpolitik

Kunststoffe haben vielfältige Vorteile und sind für eine Reihe von Anwendungen unersetzbar. Eine „Wegwerfmentalität“ bei Kunststoffen entspricht allerdings nicht unserer Verantwortung für Natur und Umwelt. Es ist deshalb richtig, überflüssigem Kunststoffverbrauch und -abfall entgegenzuwirken. Globale Herausforderungen können allerdings nicht durch eine regionale Regulierung gelöst werden. Bei einer überzogenen Regulierung drohen im Gegenteil gravierende Nachteile, auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten.

Die bayerische, deutsche und vielfach auch europäische Wirtschaft arbeitet intensiv daran, die Verschmutzung der Ökosysteme, speziell auch der Meere, durch Abfälle, Mikroplastik und andere Fremdstoffe einzudämmen. Sie sollte darin bestärkt werden. Insbesondere die Verwertung von Kunststoffabfällen ist weiter voranzubringen, denn sie stellen eine hochwertige Ressource dar. Dabei müssen alle Verwertungsoptionen erhalten bleiben – werkstoffliches und rohstoffliches Recycling als Elemente einer zirkulären Wirtschaft ebenso wie die energetische Verwertung.

Moderne Kunststoffpolitik muss sich an folgenden Leitplanken orientieren:

1. Augenmaß statt pauschaler Materialdiskriminierungen, insbesondere ehrliche Auseinandersetzung mit der Ressourceneffizienz und CO₂-Effekten von Alternativen zum Kunststoffeinsatz
2. Wettbewerbsfähigkeit der kunststoffproduzierenden und -verarbeitenden Unternehmen erhalten und stärken
3. Überflüssigen Abfall vermeiden - Förderung von Verwertungsstrategien und Produktalternativen
4. Produktverantwortung anhand des Verursacherprinzips statt Herstellerverantwortung für nicht beeinflussbares Verhalten
5. Sensibilisieren und Aufklären statt unverhältnismäßiger Verbote als Mittel gegen eine Wegwerfmentalität
6. Auf Investitionen ausgerichtete Förderanreize statt Lenkungssteuern, insbesondere Förderung von Recycling und Biokunststoffen
7. Stärkung freiwilliger Initiativen zur Vermeidung von Kunststoffeinsatz und -abfall
8. Möglichst gleichmäßige Umsetzung europarechtlicher Vorgaben im Sinne eines level playing fields im Binnenmarkt
9. Festhalten an dem im geltenden EU-Recht definierten Kunststoffbegriff
10. Offene Auseinandersetzung mit kritischen Nebenwirkungen einer an unzureichendem Kunststoffrecycling bemessenen Eigenmittelabgabe der EU – insbesondere dem undifferenzierten Lenkungsansatz einer solchen Abgabe, drohenden Quersubventionen und Marktverwerfungen zwischen den Mitgliedsstaaten und offenen Fragen zur eventuellen nationalen Weiterbelastung

1 Bedeutung von Kunststoffen

Eine vielfach kaum ersetzbare Ressource

Kunststoffe sind leistungsfähig, vielseitig einsetzbar, langlebig und effizient. Sie zählen zu den wesentlichen Werkstoffen des 21. Jahrhunderts.

Die darauf basierenden Produkte liefern einen Beitrag zur Ressourcenschonung. Sie tragen dazu bei, die Ernährung und die Trinkwasserversorgung einer zunehmenden Weltbevölkerung sicherzustellen, den Energieverbrauch zu reduzieren und die medizinische Versorgung zu verbessern.

Kunststoffe erleichtern klimaschonenden Technologien im Fahrzeug- und Flugzeugbau, beispielsweise durch Gewichtsreduktion und damit eine Senkung der CO₂-Emissionen. Auch moderne effiziente Windräder oder Photovoltaikanlagen wären ohne Kunststoffe nicht vorstellbar.

Im medizinischen Bereich sind Kunststoffe eine wesentliche Basis etwa für neue Hüftgelenke oder Kontaktlinsen, ebenso für innovative künstliche Herzklappen. Kunststoffe sind unverzichtbar für Blutbeutel oder sterile Verpackungen.

Auch nach der Primärnutzung gibt es wertvolle Verwertungsmöglichkeiten für Kunststoffe – beispielsweise als recycelter Rohstoff oder als Energielieferant.

2 Kunststoff: Aktivitäten in Bayern

Breite Palette an Maßnahmen für höhere Ressourceneffizienz – freiwillige Initiativen und Forschungsförderung weiter stärken

Im Koalitionsvertrag zwischen CSU und Freien Wählern wurde vereinbart, einen Pakt mit der Wirtschaft zur Verringerung von Mikroplastik anzustreben. Unnötige Kunststoffabfälle sollen reduziert werden. Dabei wird auf verbesserte Verbraucherinformationen, Stärkung des Recyclings im Inland und der Recycling-Qualität sowie auf intensivere Forschung gesetzt. Eine Plastiksteuer und Kunststoffabgabe werden abgelehnt.

Seit 2016 hat das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) einen Runden Tisch zur Reduzierung des Ressourceneinsatzes für "Coffee to go"-Becher eingerichtet. Die Teilnehmer haben den Ersatz von Einweg- durch Mehrwegbecher vorgebracht, und zwar durch das Angebot eigener Mehrwegbecher, sowie Kooperationen und Preisnachlässe für Kunden, die keinen Einwegbecher brauchen.

Die Bayerische Papier- und Verpackungsindustrie hat im Rahmen eines vom StMUV geförderten Projekts im Umweltpakt Bayern die Recyclingmöglichkeit von Coffee-to-go-Blechern untersucht. Ein Pilotversuch in einer bayerischen Papierfabrik erbrachte den Nachweis, dass die Papierfasern von der als Feuchteschutz eingebrachten Kunststoffolie getrennt werden und wieder im Herstellungsprozess eingesetzt werden können. In einem Branchengespräch mit der Stadt München wurde als nächster Schritt ein Feldversuch konzipiert, die Pappbecher bei einem Sport-Großereignis wie dem München-Marathon zu sammeln und zu recyceln.

Am 31. Juli 2018 hat der Ministerrat einen Sieben-Punkte-Plan zur Reduzierung unnötiger Kunststoffabfälle beschlossen. Ziel ist ein effizienter und nachhaltiger Einsatz von Ressourcen in der bayerischen Wirtschaft. Zu den geplanten Maßnahmen gehört es, Aktivitäten der EU auf dem Feld Kunststoffabfälle mit flankierenden Maßnahmen zu begleiten und dort bayerische Vorstellungen, etwa zur Verbesserung von Verbraucherinformationen, zu verankern. Weiter geht es um den Ausbau qualitativ hochwertigen Kunststoffrecyclings im Inland und die Verwendung zukunfts-trächtiger, umweltfreundlicher Biokunststoffe. Zudem soll die Forschung zu Kunststoffen ausgebaut werden, und zwar insbesondere im Bereich zukunfts-trächtiger Biokunststoffe. Schließlich soll gemeinsam mit der Wirtschaft das öffentliche Bewusstsein zum sorgfältigen Umgang mit Kunststoffen gestärkt werden.

Im April 2019 hat das StMUV einen Runden Tisch mit Handelsunternehmen und -verbänden zum Bereich Verpackungen im Handel gegründet. Dort geht es um Themen wie das Abfüllen von Produkten in wiederverwendbare Behältnisse, den Kampf gegen Wegwerfmentalität und um eine ressourcenschonende Gestaltung von Verpackungen.

Aktuell wird für den neuen Umwelt- und Klimapakt Bayern eine moderne Internetplattform aufgebaut, auf der der Öffentlichkeit Beispiele für umwelt- und klimagerechtes

[Kunststoff: Aktivitäten in Bayern](#)

Handeln der bayerischen Wirtschaft und konkrete Ergebnisse daraus gezeigt werden können. Davon sollen die teilnehmenden Unternehmen profitieren und Nachahmungseffekte in der Unternehmerschaft ausgelöst werden. Vor allem aber soll ein Mehrwert für die Gesellschaft insgesamt geschaffen werden.

Insgesamt zeigt sich: Im Freistaat Bayern wirken bereits diverse Initiativen vermeidbarem Kunststoffeinsatz und -abfall entgegen. Freiwillige Initiativen in diese Richtungen sollten allerdings weiter gestärkt werden. Zudem gibt es bei der Förderung von Recycling und Biokunststoffen noch Luft nach oben.

Jenseits dieser bayerischen Initiativen gilt: Das Thema Kunststoff als globale Herausforderung lässt sich aber nur über internationale Strategien lösen. Wesentliche Aktivitäten laufen derzeit auf EU-Ebene.

3 Die EU-Kunststoffstrategie

Kunststoffe gezielt verwenden, wo möglich vermeiden, Recyclingpotenzial ausbauen

3.1 Kerninhalt

3.1.1 Allgemein

Die EU-Kunststoffstrategie akzeptiert die Bedeutung von Kunststoffen für unterschiedlichste technische Anwendungen und stellt gleichzeitig darauf ab, die Verwendung von Kunststoffen zurückzuführen und das Recycling auszubauen.

Die EU-Kommission will erreichen, dass bis 2030 das Material aller Verpackungen in der EU in einer wirtschaftlich vertretbaren Weise wiederverwendbar oder recycelbar ist. Zudem will sie einen Rechtsrahmen für biologisch abbaubare und biobasierte Kunststoffe entwickeln.

Es sollen Grundlagen für eine neue Kunststoffwirtschaft geschaffen werden, die schon bei Design und Herstellung Fragen der Wiederverwendung, der Reparatur und des Recyclings in vollem Umfang Rechnung trägt. Ab 2030 sollen alle Kunststoffverpackungen auf dem EU-Markt recyclingfähig sein. Die Verwendung von Einwegkunststoffen soll reduziert, die Verwendung von Mikroplastik beschränkt und Kunststoffabfälle sollen reduziert werden.

3.1.2 Mikroplastik

Die EU-Kommission will die Kunststoffstrategie von 2018 auch im Rahmen des Green Deal weiterverfolgen. Dabei will sie das Thema Mikroplastik neu angehen, und zwar unter anderem durch Maßnahmen, die sich gegen den gezielten Zusatz von Mikroplastik und die unbeabsichtigte Freisetzung von Kunststoffen, z. B. aus Textilien oder durch Reifenabrieb, richten.

Eine 2019 beschlossene bayerische Initiative gegen Mikroplastikzusätze in Kosmetikprodukten wurde mittlerweile vom Bundesrat angenommen. Sie zielt auf ein europaweites Verbot entsprechender Mikroplastikzusätze ab. Weitere Vorhaben gelten dem Ausbau der Forschung zu Mikroplastik (z. B. Verhalten von Mikroplastik in Gewässerorganismen), der Forschung nach abbaubaren Biokunststoffen, dem Ausbau der Verbraucherberatung und der Unterstützung der Kommunen bei der Vermeidung von Kunststoffabfällen.

3.2 Position der vbw

3.2.1 Allgemein

Die von der EU- Kommission angestoßene Diskussion zur zukünftigen Rolle von Kunststoffen als wichtiger Bestandteil der europäischen Wirtschaft ist grundsätzlich zu begrüßen.

Die Kunststoffstrategie der EU wird allerdings nur erfolgreich sein, wenn sie innerhalb der EU einen fairen Wettbewerb bei der Behandlung von Kunststoffabfällen erreicht. Erst damit wird es möglich, in großem Maßstab hochwertige Recyclingmaterialien zu erzeugen und zu vermarkten. Der Einsatz recycelten Kunststoffs (sogenannter Rezyklate) wird nur dann deutlich zunehmen, wenn auf dem Markt nachgefragte Qualitätsanforderungen erfüllt werden. Hier besteht weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf.

Kunststoffe werden für verschiedenste Anwendungen auf unterschiedliche Art eingesetzt. Ebenso differenziert müssen auch Maßnahmen zur Verwertung betrachtet werden. Ein nachhaltiges, gesamtbilanzielles Abfall- und Recyclingmanagement muss die Wirtschaftlichkeit und die technische Machbarkeit unterschiedlicher Verwertungsverfahren berücksichtigen. Je nach Produktart, Werkstoffzusammensetzung und Einsatzgebiet führt dies zu einer werkstofflichen, rohstofflichen oder energetischen Verwertung.

Voraussetzungen für einen Ausbau der europaweiten Kreislaufführung von Kunststoffen sind flächendeckend etablierte, hochwertige Strukturen für die möglichst sortenreine und praktikable Abfallsammlung, die Sortierung und die Verwertung solcher Abfälle. Um das zu erreichen, muss das bestehende EU-Recht zur Kreislaufwirtschaft einheitlich vollzogen werden. Auf diesem Feld gibt es in vielen Mitgliedstaaten der EU erhebliche Verbesserungspotenziale. Unbehandelte Siedlungsabfälle – Abfälle aus Privathaushalten - sollten in der EU nicht mehr auf Deponien verbracht werden dürfen, da ein Großteil dieser Abfälle wiederverwertbar ist.

Abfall, insbesondere Plastikmüll, ist eine wertvolle Ressource. Neben mechanischen Recycling-Methoden sollte es eine Offenheit für chemische Recyclingoptionen geben – insbesondere für Abfallarten, die noch nicht recycelt werden können. Denn chemisches Recycling kann mechanisches Recycling ergänzen, ohne es zu verdrängen. Für den Markthochlauf solcher Verfahren wird allerdings eine technologieoffene abfallrechtliche Sichtweise und die Anerkennung des chemischen Recyclings zur Erfüllung werkstofflicher Recyclingquoten benötigt.

Um höhere Recyclingquoten zu erreichen, sollten mehr recyclingfähige Verpackungen in Umlauf gebracht werden. Damit könnten beispielsweise in Deutschland auch leichter die aktuell im Rahmen des Verpackungsgesetzes vorgesehenen Recyclingquoten erreicht werden – u. a. ab 2022 bei Getränkekartons 80 Prozent.

3.2.2 Mikroplastik

Es gibt bereits im Kontext der europäischen Chemikalienregulierung Bestrebungen in Richtung eines umfassenden Verbots von Mikroplastik, was deutlich zu weit führen würde. Pauschale Materialdiskriminierungen müssen vermieden werden und stünden auch nicht im Einklang mit der REACH-Verordnung. Es ist Augenmaß zu wahren, damit nicht eine Vielzahl moderner Produkte plötzlich nicht mehr hergestellt werden kann.

Im Hinblick auf Mikroplastik-Zusätze ist zu differenzieren. Flüssige bzw. gelöste Polymere unterscheiden sich erheblich von festen Kunststoffpartikeln – sowohl durch Größe und Form als auch durch ihre physikalisch-chemischen Eigenschaften. Anders als feste Kunststoffpartikel tragen sie nicht signifikant zu einer Verschmutzung der Meere bei. Bisher sind keine negativen Effekte dieser Stoffe durch umweltrelevante Konzentrationen bekannt. Darüber hinaus sind in kosmetischen Mitteln verwendete gelöste Polymere nicht toxisch und werden überwiegend in Kläranlagen herausgefiltert. Gelöste Polymere übernehmen in unterschiedlichen kosmetischen Produkten sowie in Wasch- und Reinigungsmitteln wesentliche Funktionen. Die wichtigsten sind Filmbildung, Viskositätskontrolle und Emulsionsstabilisierung. So sind beispielsweise Sonnenschutzmittel mit hohem Schutzfaktor oder eine gute Abdeckwirkung bei Make-ups ohne diese Polymerverbindungen nicht möglich. Ein allgemeines Verbot für „flüssige Kunststoffzusätze“ ist daher abzulehnen.

4 EU-Richtlinie zu Einwegkunststoffen

Praxisnahe Umsetzung ohne neue vom bisherigen EU-Recht abweichende Kunststoffdefinitionen

4.1 Kerninhalt

Die EU-Richtlinie zu Einwegkunststoffen (Einwegkunststoffrichtlinie) als Maßnahme der EU-Kunststoffstrategie soll negative Auswirkungen von Einwegkunststoffen auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit vermeiden und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft mit innovativen und nachhaltigen Geschäftsmodellen, Artikeln und Werkstoffen fördern.

4.1.1 Verbot bestimmter Kunststoffprodukte

Ab Mitte 2021 verbietet die EU Kunststoffprodukte, die bei einer Abfallzählung an europäischen Stränden häufig gefunden wurden und zu denen es nach Auffassung der EU-Kommission schon ausreichende Alternativen gibt. Dazu zählen unter anderem Einweggeschirr, Verpackungen für Fertiglernsmittel und Getränke, Strohhalm und Rührstäbchen für Getränke sowie Becher aus Styropor. Das Verbot muss von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden.

4.1.2 Reduktion von Einwegverpackungen

Die Mitgliedstaaten der EU müssen bis 2026 nachweisen, dass der Verbrauch von Einwegverpackungen für Lebensmittel im Außerhausverkehr und von Getränkebechern aus Papier und Kunststoff im Vergleich zu 2022 gesunken ist. Konkret beziffert ist das Reduktionsziel nicht. Abfälle von Getränkeverpackungen mit einer Füllmenge von bis zu drei Litern müssen von den Sammelsystemen der Mitgliedstaaten 2025 zu mindestens 77 Prozent und 2030 zu mindestens 90 Prozent erfasst werden.

4.1.3 Herstellerpflichten

Hersteller unter anderem von Verpackungen und Folien für Speisen des Außerhausverzehrs, von Getränkeverpackungen mit einer Füllmenge von bis zu drei Litern, von Papier- und Kunststoffbechern, Zigarettenfiltern und feuchten Hygienetüchern werden dazu verpflichtet, die Kosten der Sammlung, des Transports und der Behandlung der entsprechenden Abfälle zu übernehmen, falls diese Abfälle von einer öffentlichen Abfallsammlung erfasst werden. Die Hersteller sind verpflichtet, die Reinigung des öffentlichen Raums von diesen Produkten zu finanzieren.

4.1.4 Einsatz von Recyclingkunststoffen in neuen Produkten.

Ab 2025 müssen alle Mitgliedstaaten sicherstellen, dass in Getränkeflaschen, die überwiegend aus Polyethylenterephthalat (PET) bestehen, mindestens 25 Prozent Recycling-PET enthalten ist. Bemessungsgrundlage sind alle Mengen an PET-Getränkeflaschen, die innerhalb eines Jahres in dem entsprechenden Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht werden. Bis 2030 müssen mindestens 30 Prozent aus Recyclingrohstoffen bestehen.

4.2 Position der vbw

Für die Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie in nationales Recht sind pragmatische Wege notwendig.

4.2.1 Einwegkunststoffverbotsverordnung

Das Bundeskabinett hat am 24. Juni 2020 die Einwegkunststoffverbotsverordnung (EWK-VerbotsV) beschlossen. Die Verordnung ist der erste Schritt zur Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie, konkret ihrer Artikel 5 und 14. Nach Artikel 5 haben die EU-Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen bestimmter in Teil B des Anhangs der Richtlinie aufgeführter Einwegkunststoffprodukte zu verbieten (wie Wattestäbchen, Besteck, Teller, Trinkhalme, Rührstäbchen und Luftballonstäbe aus Kunststoffen sowie To-Go- Lebensmittelbehälter, Getränkebecher und -behälter aus Styropor). Nach Artikel 14 müssen sie Vorschriften zur Sanktionierung der Verbote erlassen.

Die Verordnung setzt die EU-Regulierung eins zu eins um. Rührstäbchen, Teller oder Besteck aus Holz oder chemisch nicht modifizierten natürlichen Polymeren bleiben erlaubt. Diese Beschränkung auf die EU-Vorgaben ist angemessen, kann jedoch bei einer zu weitreichenden Kunststoffdefinition der EU-Einwegkunststoffrichtlinie problematisch werden.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass Produktverbote im Kontext der europäischen Umweltpolitik grundsätzlich vermieden werden sollten. Ein so harter Markteingriff darf nur als äußerstes Mittel und nach wissenschaftlichen Kriterien diskutiert werden. Valide Gesetzesfolgenabschätzungen unter Berücksichtigung gesamter Produktlebenszyklen sind dabei essenziell. Nur so können auch ökologische und ökonomisch sinnvolle Entscheidungen getroffen werden. Dabei muss zumindest im europäischen Binnenmarkt ein einheitliches Vorgehen gewährleistet werden – nationale Alleingänge sollte es bei Produktverboten nicht geben.

4.2.2 Produktverantwortung nach dem Verursacherprinzip

Die etablierten und erfolgreichen Systeme der Produktverantwortung in den Mitgliedstaaten müssen weiterhin konsequent auf dem Verursacherprinzip aufbauen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Hersteller für Auswirkungen in Phasen des Produktlebens-

zyklus zur Verantwortung gezogen werden, die sie nicht beeinflussen können. Dies betrifft vor allem das Verbraucherverhalten im Umgang mit Abfällen. So wäre etwa eine einseitige Belastung der Hersteller mit den Kosten der Landschaftsreinigung unverhältnismäßig und damit abzulehnen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Inverkehrbringer von Verpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, diese gegen Gebühr bei einem Dualen System lizenzieren und so die ordnungsgemäße Erfassung und Verwertung bereits heute finanzieren.

Um die Sauberkeit im öffentlichen Raum und der Natur zu gewährleisten, muss der Fokus auf Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen liegen, auch in Verbindung mit angemessenen Sanktionsmöglichkeiten wie Bußgeldern. Nur so kann einer „Wegwerf“-Mentalität entgegengewirkt werden.

4.2.3 Keine neuen Kunststoffdefinitionen

Aktuell erarbeitet die EU-Kommission Leitlinien für die Beurteilung der Frage, was im Rahmen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie als Kunststoff gilt. Dabei sind insbesondere zwei Aspekte problematisch.

4.2.3.1 Natürliche Polymere

Die EU-Einwegkunststoffrichtlinie nimmt natürliche Polymere wie z. B. Zellulose, Baumwolle, Stärke, Wolle, Haut, Carnaubawachs, Gummi und Lignin nur von ihrer Kunststoffdefinition aus, wenn diese chemisch nicht modifiziert wurden.

Diese Differenzierung ist nicht sachgerecht. Der Einsatz modifizierter Stärke macht Puddingpulver nicht zu Kunststoff, genau wie gefärbte Wolle oder Leder kein Kunststoff sind. Ebenso werden holzbasierte Zellulosefasern nicht dadurch zu Kunststoff, dass sie zu Viskose oder Lyocell modifiziert werden. Viskose, Lyocell und modifizierte Stärke werden im Bereich der Lebensmittelkontaktmaterialien nicht als Kunststoff angesehen. Als natürliche Polymere dürfen sie nicht in den Geltungsbereich der EU-Einwegkunststoffrichtlinie fallen, unabhängig von einer chemischen Modifikation.

4.2.3.2 Hauptstrukturbestandteil

Im Sinne der EU-Einwegkunststoffrichtlinie sind Kunststoffe nur Polymere, die „Hauptstrukturbestandteile“ eines Produkts sind. Nach einem Leitlinienentwurf der EU-Kommission zur Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie wird jedes Polymer, das eine notwendige „Funktion“ im Produkt erfüllt, als Hauptstrukturbestandteil interpretiert.

Mit diesem Ansatz der Leitlinie wird der Kunststoffbegriff unzulässig ausgeweitet. Eine Leitlinie kann als normerläuternde oder normkonkretisierende Quelle nur dann als rechtlich zulässig angesehen werden, soweit sie sich an den Wortsinn der rechtlichen Vorschrift hält. Das ist hier nicht der Fall. Eine „Funktion“ ist keine „Struktur“.

Bei einer solchen neuen Kunststoffdefinition besteht die Gefahr, dass papier- und faserbasierte Lebensmittelverpackungen verboten werden. Bei einer Anwendung einer derartigen neuen Kunststoffdefinition auf spätere Regulierungsvorhaben der EU droht auch Zellulosefasern auf Holzbasis ein Verbot, insbesondere Viskose und Lyocell. Diese dienen als Material für Hygiene- und Medizinprodukte sowie für Bekleidung und stellen eine nachhaltige Alternative aus heimischen Rohstoffen zur wasser- und pestizidintensiven Baumwollproduktion dar. Wenn sie, wie bei Einführung der angedachten neuen Kunststoffdefinition vorprogrammiert, verboten würden, stünde das im Widerspruch zu den Zielen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie.

Mit dem „Funktionsansatz“ wird selbst eine hauchdünne Polymerschicht im Pappbecher zu einem „Hauptstrukturbestandteil“, da sie die Funktion übernimmt, den Becher flüssigkeitsfest zu machen. Dadurch wird der Pappbecher als Plastikbecher definiert. Das verhindert den umweltpolitisch richtigen Weg, den Einsatz von Kunststoffen weitgehend durch nachwachsende schon heute recycelbare Rohstoffe zu ersetzen. Hier ist ein pragmatischer Ansatz erforderlich, beispielsweise durch Anwendung von Schwellenwerten.

Es wäre also völlig verfehlt, im Zuge der Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie eine eigenständige Definition von Kunststoffen einzuführen, die vom geltenden EU-Recht abweicht. Es darf keine neue, von der EU-Chemikalienrichtlinie REACH abweichende Regelung geben. Ansonsten würde der Einsatz von Papier erschwert und verteuert, die Viskose- und Lyocellproduktion aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern erschwert und die Verwendung heimischer nachwachsender Rohstoffe eingeschränkt.

Auch der Leitlinienentwurf muss entsprechend angepasst werden. Jede zur bisherigen Regulierung nicht voll kompatible Definition von Kunststoffen würde Verwerfungen auslösen, die europäische Wirtschaft zum denkbar ungünstigsten Zeitpunkt treffen und den Erfolg der EU-Kunststoffstrategie beeinträchtigen.

5 Abgabe für Kunststoffe

Keine neuen Abgaben einführen

5.1 Kerninhalt

Die EU-Kommission regt im Rahmen des Green Deal neue Einnahmeströme an, aus denen die Verwirklichung der Klimaziele finanziert werden soll. Ein Teil davon soll auf Zahlungen für nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff beruhen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Einführung einer Plastiksteuer gefordert.

Nach der Beschlusslage des Europäischen Rates (außerordentliche Tagung vom 17. bis 21. Juli 2020) soll schon Anfang 2021 eine Abgabe auf nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle eingeführt werden. Diese Abgabe sollen die Mitgliedstaaten der EU als neue Eigenmittelquelle an die EU abführen.

Die Höhe der Abgabe soll aus dem Gewicht der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff abgeleitet werden, und zwar mit einem Satz von 0,80 Euro pro Kilogramm. Allerdings soll es einen Mechanismus geben, der eine „übermäßig regressive Wirkung auf die nationalen Beiträge“ vermeidet.

Die Bundesregierung erwartet für das Jahr 2021 für Deutschland einen Beitrag in Höhe von rund 1,4 Milliarden Euro. Diese sogenannte „Plastikabgabe“ ist laut Bundesregierung eine Methode zur Berechnung der Beiträge zum EU-Haushalt, sie stellt aber keine Steuer dar. Die Bundesregierung weist allerdings darauf hin, dass der Fortgang der Verhandlungen auf europäischer Ebene abzuwarten ist.

5.2 Position der vbw

Für Minimierung nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff sind Lenkungssteuern kein vielversprechender Ansatz, insbesondere weil bei ihnen Lenkungs- und Aufkommensinteressen gegeneinander laufen. Ganz grundsätzlich muss vermieden werden, dass sich der Staat – oder die EU – auf den Lenkungseffekt fiskalischer Maßnahmen verlässt. Die Gefahr ist allzu groß, dass er deshalb auf ordnungspolitische Weichenstellungen und Fördermaßnahmen verzichtet, die allerdings als Impuls für Investitionen in technischen Fortschritt und Innovationen im Bereich Kunststoff unerlässlich sind und auch ohne belastende Maßnahmen hinreichend wirken.

5.3 Grundsätzliche Kritikpunkte

Der Europäische Rat hat die Einführung einer Kunststoffabgabe beschlossen, bevor eine grundlegende Folgenabschätzung dazu vorgelegt wurde. Eine solche Folgenabschätzung

Abgabe für Kunststoffe

durch die Europäische Kommission ist der Sache nach zwingend erforderlich und sollte auch gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung gegenüber Europäischem Parlament und Rat grundsätzlich vorgelegt werden. Die folgenden Ausführungen zeigen in aller Deutlichkeit auf, wie wichtig eine solche Folgenabschätzung ist. Sie muss kurzfristig und sorgfältig nachgeholt werden.

Weiter ist eine nationale Kunststoffabgabe als Eigenmittelkomponente nur angemessen anwendbar, wenn im Sinne des Abschnitts 4.2.3 dieser Position geklärt ist, von welchem Kunststoffbegriff auszugehen ist. Ebenso gewährleistet sein müssen verlässliche, über alle Mitgliedstaaten hinweg vergleichbare Methoden zur Mengenerfassung nicht recycelter Kunststoffe. Andernfalls kann nicht bestimmt werden, wieviel Geld die einzelnen Staaten jeweils für sich und in fairer Relation zueinander an die EU abzuführen haben.

Die Einführung einer nicht zweckgebundenen Kunststoffabgabe als Eigenmittelkomponente zugunsten des allgemeinen EU-Haushalts belastet besonders die Mitgliedstaaten, die bisher wenig erfolgreiche Recycling-Strategien fahren. Damit sind dort weniger Mittel für nationale Kunststoffstrategien verfügbar. Auch die EU könnte das Aufkommen für diesen Zweck nicht verwenden, da sie daraus dezidiert nur NGEU-Kredite tilgen dürfte. Eine Abgabe verringert also Handlungsmöglichkeiten auf dem Feld der Kunststoffpolitik.

Kritische Effekte brächte auch der im Beschluss des Europäischen Rates vorgesehene Mechanismus zur Vermeidung übermäßig regressiver Wirkungen einer Kunststoffabgabe. Das diskutierte System mit einem Fixpreis pro Kilogramm ist zwar rein linear angelegt, kann aber trotzdem regressive Effekte entfalten, also wirtschaftlich Schwächere im Verhältnis stärker belasten:

- Auf der Makroebene kann eine regressive Wirkung der Abgabe entstehen, wenn das Verhältnis der auf das Gewicht nicht recycelten Kunststoffmülls bezogenen Abgabe zu EU-Beitrag oder BIP in weniger wirtschaftsstarke Mitgliedstaaten höher ist. Dies könnte schon der Fall sein, wenn dort generell weniger recycelt wird oder ein überproportionaler Verbrauch von Plastik vorliegt. Wenn der Effekt ausgeglichen wird, entstehen automatische Transferleistungen innerhalb der EU. Das ist finanz- und lenkungspolitisch nicht hinnehmbar.
- Auf der Mikroebene wird bei Steuern auf Konsumgüter eine regressive Wirkung angenommen, da sie Haushalte mit geringem Einkommen relativ gesehen stärker belasten als Haushalte mit hohem Einkommen. Aus verteilungspolitischer Sicht wird dies immer wieder als Argument gegen eine Erhöhung oder Einführung entsprechender indirekter Steuern angenommen. Wenn darauf reagiert werden sollte, würde das tendenziell bedeuten, dass eine Kunststoffverpackungsabgabe, die beim Verbraucher oder auch beim Handel ansetzt, nicht gewünscht ist. Das würde also auf eine unmittelbare Belastung der Erzeuger hindeuten, mit all den bereits beschriebenen negativen Folgen.

Schließlich können Kunststoffe in Verpackungen bei einer Gesamtbetrachtung zur Ressourcenschonung und zur Reduktion von Treibhausgasen beitragen, etwa weil Kunststoffe je nach Verwendung leichter sind als alternative Materialien und der Umgang mit in Kunststoff verpackten Waren dann weniger energieintensiv ist. Eine schlicht an der Masse

Abgabe für Kunststoffe

anknüpfende Kunststoffabgabe ist blind für solche Effekte. Dadurch würde die Abgabe zum Anreiz, auf weniger effiziente Materialien umzusteigen. Es wäre fatal, wenn die Abwägung zwischen Kunststoffeinsatz, Recyclingpotenzial und Ressourceneffizienz von Alternativen einer Abgabe zum Opfer fiele, die im Wesentlichen fiskalischen Interessen dient.

Entgegen diverser Forderungen will der Europäische Rat nicht auf eine Ausgestaltung als europäische Steuer setzen. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte sein, dass dem Einstimmigkeitserfordernis im Rat aus dem Weg gegangen werden soll. Das ist politisch verständlich, aber auch ein Indiz dafür, dass die mit einer Kunststoffabgabe in der EU verbundenen Vorstellungen deutlich auseinandergehen. Den damit verbundenen Problemen muss man sich jedoch stellen.

5.4 Problematische Folgen auf nationaler Ebene und im Binnenmarkt

Die vom Europäischen Rat beschlossenen Eckpunkte zu einer nationalen Kunststoffabgabe würden, falls umgesetzt, sicherlich die Bereitschaft der Mitgliedstaaten fördern, Maßnahmen zu Gunsten des Kunststoffrecyclings zu ergreifen. Allerdings sind dabei Effekte zu erwarten, die den Erfolg der Maßnahme umfassend in Frage stellen.

Zunächst führt ein System, das den Anreiz, auf den es setzt, bei den einzelnen Mitgliedsstaaten verortet, weder zu einer einheitlichen Anwendung europäischer Vorgaben zum Kunststoffrecycling auf hohem Niveau noch zu einem fairen Wettbewerb im Binnenmarkt um die besten Lösungen. In dem avisierten System regelt jeder Mitgliedsstaat der EU für sich, ob und ggf. wie der Betrag als Steuer oder Abgabe innerstaatlich weiterbelastet wird. Schon ohne detaillierten Blick auf die Alternativen, die hier zur Verfügung stehen, ist klar: Wenn gemeinsame Standards fehlen, stehen im Ergebnis

- ein regulatorisch und wirtschaftlich stark zersplitterter und damit innovationsfeindlicher Markt,
- hohe Rechts- und Planungsunsicherheit für Unternehmen
- und moral hazard, also durch Regulierungsunterschiede verursachte Anreize, die sowohl Mitgliedsstaaten als auch Unternehmen dazu einladen, sie zum eigenen finanziellen Vorteil wider den Lenkungszweck auszunutzen.

Allein für Deutschland erwartet die Bundesregierung für das Jahr 2021 einen Beitrag in Höhe von rund 1,4 Milliarden Euro. Falls dieser Betrag dann national im Rahmen einer Lenkungsabgabe weitergereicht würde, stellt sich zunächst die Frage, wer mit ihm belastet würde: die Verpackungshersteller? Auch mit Kunststoff verpackte Importware – aber wie wird die erfasst? Recyclingunternehmen oder solche, die anders entsorgen? Verbraucher, etwa über eine Kunststoffverpackungsabgabe? Wie lässt sich der Bezug zu nicht recycelten Mengen verantwortungsgerecht herstellen? Würde weiter, wenn schon nicht auf europäischer, dann aber auf nationaler Ebene, auf Materialqualitäten Rücksicht genommen? Wie hoch wäre der Erhebungsaufwand?

[Abgabe für Kunststoffe](#)

Soweit Erzeuger belastet würden, gingen ihnen damit jedenfalls in sicher erheblichem Maß Mittel verloren. Die Verbesserung der Kreislaufwirtschaft mit Kunststoffen erfordert aber hohe Investitionen der Unternehmen in Innovationen, neue Maschinen und das ökologische Design von Kunststoffverpackungen – Anliegen, für die den hochgradig innovationsbereiten Unternehmen dann die Mittel fehlen würden.

Vor dem geschilderten Hintergrund muss die Recyclingfähigkeit von Verpackungen weiter dort verortet werden, wo damit verbundene Fortschritte verantwortet werden, nämlich in der Produktentwicklung und ihrer Förderung. Dieser Weg muss gestärkt werden.

Anhang

Weiterführende Informationen

Umwelt

vbw Position *Kreislaufwirtschaft*, Oktober 2020
vbw Position *Zehn Forderungen an die deutsche Umweltpolitik*, Juni 2020
vbw Position *Zehn Forderungen an die bayerische Umweltpolitik*, Mai 2019
vbw Position *Europäische Umweltpolitik*, Februar 2019

Energie und Klima

vbw Position *Klimapolitik*, August 2020
vbw Position *Carbon Border Adjustment Mechanism*, Juli 2020
vbw Position *Energiepolitik*, Juli 2020
vbw Position *Der europäische Green Deal*, Oktober 2020
vbw Position *Klimapolitik nach Madrid*, März 2020
vbw Studie *8. Monitoring der Energiewende*, Januar 2020

Rohstoffe

vbw Studie *Rohstoffsituation der bayerischen Wirtschaft*, Oktober 2019
vbw Position *Sichere Rohstoffversorgung*, Oktober 2019

Forschung und Technologie

vbw Studie *TechCheck 2019. Erfolgsfaktor Mensch*, Juli 2019
Zukunftsrat der Bayerischen Wirtschaft: *TechCheck 2019. Technologien für den Menschen, Handlungsempfehlungen*, Juli 2019
Handlungsempfehlungen des Zukunftsrats der Bayerischen Wirtschaft: *Zukunft der bayerischen Automobilindustrie*, Dezember 2017
vbw Studie *Bayerns Zukunftstechnologien*, Juli 2015
Zukunftsrat der Bayerischen Wirtschaft: *Bayerns Zukunftstechnologien. Analyse und Handlungsempfehlungen*, Juli 2015

Steuern und Finanzen

vbw Position *Sustainable Finance – Chancen und Herausforderungen*, Oktober 2020
vbw Studie *Sustainable Finance – Effekte auf die Realwirtschaft*, Juni 2020
vbw Position *Die Grenzen von Lenkungssteuern*, Januar 2020

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Peter Pfleger

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-253

Telefax 089-551 78-249

peter.pfleger@vbw-bayern.de

Dr. Benedikt Röchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-249

benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw November 2020